

## **Modernização das Universidades e Gestão Participada (\*)**

J. A. Oliveira Rocha (\*\*)

---

(\*) Comunicação apresentada no Seminário sobre Modernização Administrativa das Universidades. Porto, 23 de Fevereiro de 2000.

(\*\*) Professor da Universidade do Minho.

Falar em participação no âmbito da Modernização das Universidades é muito complicado, já que estas instituições resultantes da evolução histórica, muitas vezes contraditória. E, mesmo em países como Portugal, onde existem normas jurídicas comuns que servem de suporte à gestão universitária, existem também estruturas e culturas bem diferenciadas, às quais estão associadas formas de liderança, e participação diferentes.

Finalmente, o processo de modernização mais recente não tem como pressuposto o aumento de participação mas a eficiência, o que tem gerado formas de avaliação de gestão e de qualidade dos produtos fornecidos, isto é, da leccionação, investigação científica e serviço à comunidade. Pelo que, sem pretendermos ser exaustivos, faremos em primeiro lugar uma análise dos principais modelos históricos das Universidades e dos reflexos em termos de participação.

### **Evolução Histórica das Universidades**

A primeira geração de Universidades nasceu nos séculos XI e XII como resultado da associação de estudantes e professores e sob os auspícios da Igreja. Eram uma espécie de corporação de que eram exemplos, Bolonha e Paris.

Segui-se uma segunda geração de universidades fundada pelo poder religioso e político. Esta criação obedeceu a objectivos precisos: preparar o clero e outro pessoal para servirem as instituições da Igreja e do Estado. E, na verdade, as Universidades, contribuíram para a formação das elites nacionais.

Com a reforma protestante e a glorificação do trabalho, as universidades integraram objectivos ligados com a formação profissional.

Convém porém referir que as ciências naturais e o método científico forma primeiramente desenvolvidos nas academias e só, muito mais tarde, entraram no currículo das Universidades.

Deve-se a Newman a primeira concepção moderna de Universidade, a qual pode ser sumarizada da seguinte forma (Allen, 1988):

- As Universidades contribuem para o desenvolvimento da inteligência dos indivíduos através do ensino da cultura geral (literatura e ciências articuladas pela filosofia).
- As Universidades são lugares para a transmissão e não para a criação de conhecimentos.

Desta concepção resulta que as principais funções da Universidade devem dar prioridade ao ensino; prover uma educação universal e liberal; e dar uma formação predominantemente intelectual, sem preocupações profissionalizantes. O objectivo é criar bons cidadãos e não necessariamente bons profissionais.

Humboldt, por outro lado, pretende que deve haver uma unidade entre a investigação e o ensino, já que é um direito da humanidade a pesquisa de verdade. Ensinar é fazer participar no processo de investigação, assegurando a transmissão de conhecimento e a atitude científica. Neste modelo, o Estado não deve intervir, sendo a Universidade um lugar ideal de participação entre professores e alunos.

Para Whitehead, o ponto de partida reside na aspiração fundamental da sociedade ao progresso. Ora as universidades são um dos mais importantes impulsionadores do progresso, através da difusão de novos conhecimentos e

estímulo à criatividade. Neste contexto é importante aliar a investigação e o ensino, não no sentido da aprendizagem mecânica de conhecimentos, mas alertando os estudantes para a autoeducação permanente.

Em oposição aos modelos anteriores, a concepção napoleónica implica a existência de um corpo de docentes, altamente disciplinado e hierarquizado cuja função é moldar ideologicamente os estudantes, com ênfase na orientação profissional do ensino. Os saberes são dispersos por faculdades e os programas uniformizados.

Desta breve incursão histórica, resultam várias funções para as Universidades: investigação, ensino (geral ou profissional); e difusão de conhecimentos com vista ao desenvolvimento, aqui se incluindo a prestação de serviços à comunidade.

E, embora actualmente, as Universidades assumam a prossecução cumulativa destes objectivos, nem sempre é fácil articulá-los entre si. Em trabalho recente Webster (1998) demonstra que das cem universidades inglesas, as doze mais importantes absorvem dois terços dos fundos para investigação; além de que a investigação não contribui necessariamente para a melhoria do ensino pelo que propõe a necessidade de distinguir entre universidades com objectivos predominantemente de investigação e outras, a grande maioria com tarefas de transmissão de conhecimentos. Em última análise, trata-se da sugestão para adoptar o modelo francês de pós-graduação, onde se distingue entre “Grandes Écoles” e Institutos Politécnicos; cuja tarefa é transformar os futuros executivos e as CNRS (Centros Nacionais de Investigação Científica) com funções de investigação (Harayame, 1997).

Em Portugal, e apesar da Lei da Autonomia que serve de suporte uniformizador aos estatutos das diversas Universidades, existem diferentes hierarquizações dos objectivos. As opções manifestam-se nas estruturas adoptadas, nas culturas e nos estilos de liderança e, naturalmente, nas formas de governação.

### **Formas de Governação, Estruturas e Culturas Universais**

Como vimos atrás não existe um sistema universitário único, estando a diversidade da governação dependente das estruturas e culturas diferentes, bem assim como da diferente articulação dos objectivos que constituem o suporte do sistema universitário.

Millet (1978) enunciou os seguintes modelos de governação universitária: modelo de organização dual; modelo de comunidade académica; modelo político; modelo de organização anárquica; e modelo burocrático.

O primeiro tipo definido por Corson (1975) parte do princípio da existência do dualismo da estrutura organizacional universitária: estrutura académica e estrutura administrativa. Mintzberg (1996) chama esta estrutura organizacional de burocracia profissional, em que existem duas burocracias paralelas, uma para os profissionais (professores), a qual é de natureza democrática, e a outra para as funções logísticas que tem natureza de burocracia mecanicista.

Neste modelo a ligação entre as duas burocracias faz-se por intermédio do administrador profissional (Reitor), o qual desempenha também funções nas fronteiras da organização, relacionando-a com o poder político, associações de clientes, etc. Neste modelo os conselhos universitários

senados e assembleias procuram relacionar os dois tipos de burocracia, bem assim como os clientes ou alunos.

De sublinhar ainda que nas burocracias profissionais os seus membros académicos estão especialmente ligados ao exterior, isto é, às associações profissionais ou científicas, os quais controlam os seus procedimentos e avaliam os seus comportamentos, pelo que a inovação neste modelo é extremamente complicada.

Em alternativa, o **modelo da comunidade académica** defende que a Universidade é uma comuna de grupos (professores, alunos e funcionários) onde não existe uma relação hierárquica de autoridade, mas uma comunidade de interesses.

Não existe uma estrutura correspondente a este modelo de governação, segundo Millet (1978). Entendemos, porém, que o modelo matricial por projectos procura traduzir este tipo de governação. Na verdade, pretende-se a interacção entre os diversos grupos na forma de chegar a consensos (Barbosa Romero, 1988). Torna-se óbvio que sem uma liderança forte, capaz de impor consensos e gerar uma cultura de desenvolvimento de expansão (Bugguistt, 1992) o sistema pode paralisar. Esta cultura está particularmente presente nas Universidades novas as quais, ao apostar no crescimento, adiam os conflitos.

O **modelo político** supõe que professores, estudantes e funcionários constituem grupos de interesses, cada um dos quais com distintos pontos de vista (Baldrige, 1971). Cada um dos grupos luta pelo poder, mas esta luta termina necessariamente por compromissos e ajustamentos que permitem a continuação dos mesmos subgrupos dentro de cada grupo. Neste modelo o

Reitor não está no topo da organização, mas no centro da interceptação das linhas de força. Raramente comanda, mas negocia, promete, exorta e pressiona (Baldrigge e outros, 1980). A lei portuguesa ao prever a eleição dos reitores e ao facultar-lhe a escolha dos vice-reitores, pré-reitores e administradores parece orientar-se neste sentido. A análise do staff das reitorias das universidades portuguesas poderia levar a conclusões interessantes, já que ultimamente os bons reitores procuram rodear-se de assessores da sua confiança e de serviços que se preocupem prioritariamente com a imagem. Claro que o processo de eleição é manifestamente enviesado, por ser feito em colégio eleitoral previamente controlado pelo reitor incumbente através das inerência e do controlo orçamental.

O quarto modelo é denominado por Cohen e March (1974) de **Anarquia Organizada**, a qual se caracteriza por objectivos problemáticos, tecnologia pouco clara e participação fluída. Cohen e March afirmam que as instituições do ensino superior têm objectivos incertos, praticam uma tecnologia que não entendem, e podem ou não produzir os outputs esperados e procuram fazer participar agentes que têm estratégias diferentes já que “os que consomem o produto não o compram; os que o produzem não o vendem; e os que o produzem não o vendem; e os que o financiam não o controlam” Bucham e Devletoglov (1970; pag.8).

Na prática a administração torna-se um factor pouco importante da organização ou é absorvida pelos centros operacionais. Além disso, o papel da liderança do presidente ou Reitor é ambíguo, não havendo respeito pelos princípios clássicos de gestão, especialmente no que respeita à unidade de comando.

Trata-se de um modelo que explica o que se passa na investigação, mas inadequado à produção do ensino.

Finalmente, o modelo burocrático desenvolvido a partir das Universidades de tipo napoleónico e teorizado por Blau (1973) caracteriza-se por uma qualquer hierarquia em que as linhas de comando são claras, não há participação e existem divisões formais de trabalho entre os departamentos e faculdades. Claro que existe uma distinção entre a hierarquia académica e outras burocracias, já que o tipo de autoridade é diferente porque tem que salvaguardar-se a autonomia académica.

Neste modelo, o líder, isto é o reitor comanda efectivamente, já que considera alternativas e toma decisões, o que implica que os objectivos sejam claros, a organização seja um sistema fechado e que as ordens de cima sejam executadas.

Em conclusão, os modelos que acabamos de descrever significam possíveis operacionalizações da ideia de Universidade que se foi desenvolvendo historicamente. Todavia nem sempre retratam com fidelidade as Universidades portuguesas. Serianecessário fazer uma investigação, de resto sempre muito difícil, porquanto a adopção de um dado modelo de governação e da forma de decisão e participação depende muito do estilo de liderança de cada reitor. E apesar da lei da autonomia que a todas universidades obriga, cada uma delas tem formas próprias de solução de conflitos, de integração dos diversos corpos que integram e formas de participação distintas.

O mundo académico tende, porém, a alterar-se com a aplicação do “new public management” à administração.



## **Gestão Universitária e Managerialismo**

Tradicionalmente, pelo menos na Europa Ocidental, as Universidades eram completamente controladas pelo governo central, do qual dependiam nas decisões mais simples, pelo que a primeira medida consistiu na concessão da autonomia e desregulamentação das suas actividades (Saíde, 1992). Assistesse assim à agencição do ensino superior, abrindo-se caminho à competição entre as instituições universitárias no recrutamento dos alunos e ao nível dos financiamentos que deixa de depender apenas do orçamento central; finalmente, a autonomia verificou-se ainda na capacidade de criar novos cursos e programas, relacionando-se, desta forma, directamente com o mercado de trabalho, sem intervenção do planeamento central.

Neste processo estabeleceram-se novas regras de financiamento por parte do poder central que irão depender predominantemente no número de alunos que frequentam cada uma das universidades. Mais recentemente pretende-se incluir outras variáveis na determinação do financiamento escolar, para além do número de alunos. Por exemplo, J. Caraça, P. Conceição e M. V. Heitor (1998) constituíram um sistema de indicadores destinados a determinar o financiamento das Universidades públicas, tendo em conta para além do número de alunos, elementos de excelência como o resultado da avaliação da qualidade, média de entrada dos alunos, proporção de alunos de primeira opção, número de alunos do mestrado, número de alunos do doutoramento, montante do dinheiro obtido em projectos de investigação e sucesso na graduação.

Finalmente a outra face de introdução ao managerialismo nas universidades respeitou a avaliação da performance. Esta supõe, em primeiro lugar, a construção de indicadores (Lord, Rob e Shanahan, 1998). Estes autores desenvolveram indicadores de performance do ensino, de investigação, de gestão dos departamentos e unidades académicas, dos serviços administrados e das bibliotecas.

Outras forma de avaliação tem insistido no recurso à gestão da qualidade, isto é ao grau de satisfação por parte dos consumidores dos serviços de ensino superior. Actualmente é uma espécie de “campo de batalha” da gestão do ensino superior (Brennan, 1997), à qual os professores se opõem, recusando ser avaliados pelos alunos e empregadores destes.

O objectivo do novo modelo de gestão consiste em orientar as Universidades para o mercado, havendo a ideia de que a melhor opção é gerir as Universidades como qualquer negócio (Cullen, 1992). Todavia, a análise comparada demonstra que as instituições e os professores continuam bem intrincheirados em modelos tradicionais e elitistas de ensino superior. As primeiras têm recusado qualquer ligação entre a avaliação e financiamento, perguntando-se qual a utilidade prática deste processo sobretudo em países como Portugal onde existe “numerus clausus” de acesso à Universidade. Por outro lado, no core da organização académica tradicional, existe um individualismo fortemente institucionalizado que só aceita a avaliação pelos pares e com critérios predominantemente científicos rejeitando liminarmente qualquer avaliação de resultados em termos sociais (Henkel, 1997).

A autonomia e o esvaziamento do controlo do poder central implica necessariamente avaliação e auditoria externa de forma que as universidades

não se transformam em organizações autistas. O poder central tem que articular incentivos com resultados da avaliação, de forma a mudar a cultura universitária (Niklasson, 1988).

Este processo está a alterar os modelos de gestão, tendendo a fazer desaparecer formas de convívio intelectual e de participação na procura da verdade. Agora o que conta é a concorrência entre Universidades por mais e melhores alunos e pela colocação dos mesmos no mercado de trabalho.

Neste processo não há lugar para a participação, a não ser que esta promova a eficiência. Progressivamente a governação tradicional terá que profissionalizar-se, ganhando relevo como profissionais que não os professores e as estruturas burocráticas profissionais converter-se-ão em estruturas simples.

Em conclusão, sabemos o que está a acontecer, não sabemos com exactidão o fim desta longa evolução, mas sabemos que as formas de participação tenderão a desaparecer, como está acontecendo em qualquer empresa.

## Bibliografia

Allen, M. 1988. *The Goals of Universities*. Stony Stratford: Open University Press.

Baldrige e outros. 1980. **Policy Making and Efeective Leadership**. San Francisco: Jossey Bass Publ.

Baldrige, J. 1971. **Power and Conflit in the University**. New York: Wiley.

Bergquist, William H. 1992. **The Four Cultures of the Academy**. San Francisco. Jossey-Bass Publ.

Blau. P. H. 1973. **The Organization of Academy Work**. New York: Wiley.

Buchanan, J. M. and N. E. Devletoglov. 1970 **Academia in Anarchy**. New York: Basic Books.

Caraça, J. P. Conceição e M. V. Heitor. 1998. "A Contribution Towards a Methology for University Public Funding". **Higher Education Policy**. 11: 37-57.

Cohen, M. D. e J. G. March. 1974. **Leadership and Ambiguities: The Ammerican College President**. New York McGraw-Hill.

Corson, Y. J. 1975. **Governance of College and Universities**. New York: MaGraw-Hill.

Cullen, R. B. 1992. "Running Academic Institution as a Business: Is This Real Option?" **Australian Journal of Public Administration**. Vol. 51, nº 3: 295-307.

Harayma, Yuko. 1997. "The Evolution of the University in Europe and in the United States". **Higher Education in Europe**. Vol. XXII, nº 1:9-20.

Henkel, Mary.1997. "Teaching Quality Assessments: Public Accountability and Academic Authonomy in Higher Education". **Evaluation**, vol. 3, nº 1: 9-23.

- Lord, Beverly, A. Robb e Y. Shanahan. 1998. "Les Indicateurs de Performance: L'Experience des Établissements Néo-Zelandais d'Enseignement Supérieur." **Gestion de l'Enseignement Supérieur**. Vol. 10: 43-66.
- Millet, John. 1978. **New Structures of Campus Power**. San Francisco: Jossey-Bass Publ.
- Mintzberg, Henry. 1996. **Estrutura e Dinâmica das Organizações**. (Trad.) Lisboa: Círculo de Leitores.
- Niklasson, Lars. 1998. "Accultural Revolution in the Universities". **Evaluation**. Vol. 4, nº 3: 278-293.
- Romero, J. Barbosa. 1988. "Concepção de Universidade". **Seminário sobre Gestão do Ensino Superior**. Braga, 25 de Fevereiro de 1988.
- Saïde, Jeari. 1992. "Vers un Nouveau Management de l'Enseignement Supérieur?" *Revue Politiques et Management Public*. Vol. 10, nº 3: 125-149.
- Webster, Frank. 1988. "What are Our Universities For?" **The Political Quarterly**, Vol 69, nº 3: 234-240.